

*Real Decreto-Ley 4/2001, de 16 de febrero
sobre el régimen de intervención administrativa
aplicable a la valoración energética de harinas de
origen animal procedentes de la transformación
de despojos y cadáveres de animales
(BOE N.º 42, de 17.02.2001)*

Pedro POVEDA GÓMEZ*

En el Consejo de Ministros celebrado el día 16 de febrero el Gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 4/2001, mediante el que, partiendo del absoluto cumplimiento de las exigencias establecidas sobre protección del medio ambiente y de la salud de las personas, se pretende agilizar los trámites administrativos aplicables en la correcta gestión ambiental de las harinas de origen animal generadas como consecuencia de las medidas de lucha establecidas en el seno de la Unión Europea para la erradicación de las encefalopatías espongiiformes de los animales (EET) y para la correcta gestión de los materiales especificados de riesgo (MER) relacionados con dicha enfermedad.

Este Real Decreto-Ley ha sido totalmente consensuado con las Comunidades Autónomas y, en cuanto a los aspectos concretos de la técnica y jerarquía normativas, el rango de Ley viene determinado, esencialmente, por el hecho de que se modifica la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, mientras que la aprobación por Real Decreto-Ley está fundamentada en los motivos de extraordinaria y urgente necesidad derivados de la inmediatez con la que se han establecido en la Unión Europea estas medidas que, entre otros efectos, han significado que las harinas transformadas de origen animal se han convertido en residuos tras la prohibición de que puedan ser utilizadas en la alimentación de los animales de producción y, consecuentemente, sus poseedores están obligados a desprenderse de ellas y a proceder, además, a su destrucción para evitar la transmisión de la enfermedad.

Por otro lado, las medidas del Real Decreto-Ley se aplican exclusivamente a harinas de origen animal que tienen la consideración de residuos no peligro-

* Ministerio de Medio Ambiente.

sos, bien porque son el resultado de la transformación de despojos y cadáveres de animales que nunca estuvieron contaminados (las denominadas coloquialmente como «harinas no MER») o bien porque proceden de la transformación de residuos de animales calificados como MER pero que han sido sometidos a un proceso de transformación (con la adecuada presión, temperatura y tiempo de residencia) que garantiza la total inactivación del prión causante de la enfermedad.

En concreto, el Real Decreto-Ley 4/2001 tiene el siguiente contenido general:

En primer lugar, se modifica la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, para eximir de autorización administrativa (exigida con carácter general en su artículo 13.1) a las actividades de valorización energética de harinas de origen animal en hornos de industrias cementeras o de productos cerámicos o en centrales térmicas, siempre y cuando dichas actividades se lleven a cabo cumpliendo unos determinados requisitos ambientales y sin que los residuos que se valoricen superen una cantidad máxima también establecida en el propio Real Decreto-Ley. En todo caso, se fijan las condiciones de funcionamiento de las instalaciones de valorización, que deberán cumplir las prescripciones sobre niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera establecidas, tanto en la legislación sobre protección del ambiente atmosférico como en el condicionado ambiental de las propias autorizaciones sustantivas de funcionamiento de las respectivas instalaciones, al tiempo que se exige, con carácter general, que estas actividades se realicen sin perjudicar el medio ambiente ni la salud de las personas. Esta exención de autorización está dictada de acuerdo con la facultad que otorga a los Estados miembros la «Directiva marco» sobre residuos para eximir de autorización a las actividades de valorización de residuos no peligrosos siempre que, como ocurre en el Real Decreto-Ley, se establezcan los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar dispensada de la autorización. Evidentemente, la anterior regulación se dicta sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección.

En segundo lugar, las anteriores actuaciones implican, en la práctica, que las instalaciones mencionadas utilizarán las harinas de origen animal como sustitutivos, en un determinado porcentaje, del combustible convencional que hasta ahora vienen utilizando lo que únicamente requiere mínimas adaptaciones técnicas y no sólo no se incrementa la carga ambiental del funcionamiento de la instalación sino que se disminuye debido fundamentalmente a que, al dejar de utilizar un porcentaje determinado de combustibles fósiles —como el carbón o el fuelóleo— se disminuye la emisión de gases de efecto invernadero. Por estas razones, se establece también que si las mencionadas actividades de valorización energética se llevan a cabo en instalaciones ya existentes (y

que, por lo tanto, ya cuentan con la preceptiva licencia de actividad) no se habrá producido una modificación sustancial de la instalación y, consecuentemente, no se exigirá una nueva licencia de actividad ni una modificación de la ya existente. A estos efectos, se ha tenido en cuenta la regulación de la Directiva 96/61/CEE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC) que regula el régimen comunitario aplicable a las autorizaciones ambientales en general y en la que únicamente se exige una mera comunicación a la autoridad competente cuando las modificaciones introducidas en la instalación no sean sustanciales.

En tercer lugar, en la Disposición adicional segunda se establecen una serie de medidas que, al contrario de lo que ocurría anteriormente, no están dictadas para ser aplicadas con carácter básico en todo el territorio del Estado sino que únicamente se aplicarán si así lo estiman conveniente las Comunidades Autónomas. De esta forma, se permite que las Comunidades Autónomas puedan extender la exención de la misma autorización a dos actividades no incluidas con carácter general en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley (en concreto, a la valorización energética de harinas de origen animal en hornos distintos de los de industrias cementeras y cerámicas y centrales térmicas y a la valorización —incluyendo el reciclado— de las grasas extraídas en el proceso de transformación de las harinas). Con esta medida se atiende la petición de varias Comunidades Autónomas y, aunque la exención de autorización no se establezca con carácter general (y para ser aplicada en todo el territorio del Estado), es muy importante que se haya previsto la posibilidad de que puedan aplicarla las Comunidades Autónomas ya que, en caso contrario, no podrían hacerlo (aunque fuera una potestad que permite la normativa comunitaria) debido a que dichas Administraciones sólo pueden dictar «normas adicionales de protección» que amplíen el nivel de protección de la legislación básica, mientras que en estos casos, si no hubiese esta previsión del Real Decreto-Ley, lo que se produciría sería una «disminución» del nivel básico de protección establecido con carácter general en la Ley de Residuos.

**REAL DECRETO-LEY 4/2001, DE 16 DE FEBRERO, SOBRE
EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE
A LA VALORIZACIÓN ENERGÉTICA DE HARINAS DE ORIGEN
ANIMAL PROCEDENTES DE LA TRANSFORMACIÓN DE DESPOJOS
Y CADÁVERES DE ANIMALES (BOE Nº 42, DE 17.02.2001).**

Mediante los Reales Decretos 1911/2000, de 24 de noviembre y 3454/2000, de 22 de diciembre, y de acuerdo con lo establecido en la norma-

tiva comunitaria, se han puesto en marcha una serie de medidas para la erradicación y el control de las encefalopatías espongiformes transmisibles de los animales de las especies bovina, ovina y caprina, que, entre otros aspectos, incluyen la prohibición de utilizar harinas de origen animal en la alimentación de los animales de producción (hasta ahora sólo prohibidas para la alimentación de los rumiantes) y la de separar los materiales especificados de riesgo para su posterior destrucción en condiciones adecuadas de salubridad e higiene. En este sentido, si la destrucción de los materiales especificados de riesgo se lleva a cabo mediante su transformación en harinas, a través de un proceso en el que se cumplan los requisitos de temperatura, presión y tiempo de residencia establecidos en el Anejo I del Real Decreto 1911/2000, se habrá producido la inactivación del príon causante de la enfermedad y, consecuentemente, las harinas resultantes del proceso de transformación han perdido su carácter infeccioso y pueden por tanto ser gestionadas como cualquier residuo no peligroso, bien mediante su valorización energética, o bien mediante su depósito en vertederos autorizados para ello.

Las anteriores medidas han venido a significar, entre otras consecuencias, la generación de una cantidad ingente de productos –las harinas de origen animal– que hasta ahora no tenían la consideración de residuos, en la medida en que eran utilizadas de forma ordinaria para la alimentación de determinados animales y ahora se han convertido en un residuo debido a la obligación que tienen sus titulares de desprenderse de ellas.

Desde el punto de vista ambiental, y partiendo de la base de que nos encontramos ante harinas transformadas en las que se ha inactivado el príon causante de la enfermedad, es preferible la valorización energética de estas harinas al depósito en vertedero, teniendo en cuenta el orden de preferencias en las opciones de gestión de residuos establecido en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y en la Estrategia Comunitaria sobre residuos.

Por otro lado, la valorización energética de estas harinas en hornos de industrias cementeras o de productos cerámicos (como baldosas, azulejos, ladrillos o productos similares) o en centrales térmicas, utilizándolas como combustible sustitutivo del que habitualmente emplean estas instalaciones, únicamente requiere una mínima adaptación técnica del alimentador del combustible de las mismas, por lo que puede entenderse que en ningún modo ello va a suponer un incremento de la incidencia ambiental de su funcionamiento. Igualmente, con esta valorización energética se obtiene una ventaja ambiental añadida en la medida en que, por un lado, la carga ambiental de la utilización de harinas de origen animal en el proceso de combustión, expresada fundamentalmente en términos de contaminación atmosférica, es inferior a la que se origina con la utilización de combustibles convencionales y, por otro, se produciría una reducción en la utilización de combustibles fósiles y, conse-

cuentemente, una disminución en la emisión de gases de efecto invernadero. Finalmente, la valorización energética de estas harinas transformadas en hornos de industrias cementeras o de productos cerámicos aporta la ventaja ambiental añadida de que se incorporan al proceso de producción tras la combustión.

En cuanto a las determinaciones establecidas en la normativa comunitaria sobre la valorización de residuos no peligrosos, la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CE, del Consejo, de 18 de marzo, establece en su artículo 10 que las actividades de valorización de todo tipo de residuos tienen que someterse a autorización administrativa previa. No obstante, la propia Directiva otorga a los Estados miembros, en el artículo 11.1.b, la potestad de eximir de la mencionada autorización siempre y cuando se dicten normas generales para cada actividad en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos que se van a valorizar y las condiciones en las que la citada actividad puede quedar dispensada de la autorización, con la peculiaridad añadida de que si se trata de residuos no peligrosos, como es el caso de las harinas transformadas objeto del presente Real Decreto-Ley, no es necesario que tal actuación tenga que ser autorizada previamente por la Comisión Europea (tal como se ha establecido para los residuos peligrosos en el artículo 3.4 de la Directiva 91/689/CEE), sino que solo se precisa una mera comunicación de la decisión adoptada, de acuerdo con lo que dispone al efecto el artículo 11.3 de la mencionada Directiva 75/442/CEE, tras las modificaciones introducidas por la Directiva 91/156/CEE.

En este Real Decreto-Ley se cumplen todos los requisitos de la normativa comunitaria anteriormente mencionados dado que, por un lado, se establecen los límites cuantitativos máximos de residuos que se podrán valorizar y, por otro, se fijan las condiciones de funcionamiento de las instalaciones de valorización, que deberán cumplir las prescripciones sobre niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera establecidas, tanto en la legislación sobre protección del ambiente atmosférico como en el condicionado ambiental de las propias autorizaciones sustantivas de funcionamiento de las respectivas instalaciones. Todo ello sobre la base de la exigencia de los requisitos de protección ambiental y de la salud de las personas establecidos de forma general en el artículo 12.1 de la Ley de Residuos para todas las actividades de gestión de residuos.

Las anteriores consideraciones permiten concluir que este tipo de valorización energética, si se lleva a cabo en instalaciones existentes que ya cuenten con la preceptiva licencia de actividad, no supone una modificación sustancial de la instalación, teniendo en cuenta el concepto de «modificación sustancial» regulado en la Directiva 96/61/CE, del Consejo, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, ni una modificación de la inci-

dencia ambiental del funcionamiento de la instalación en lo referente a ruidos, olores o salubridad e higiene por lo que, en tales circunstancias, no sería necesaria una nueva licencia de actividad ni una revisión de la ya existente.

Por otro lado, y de acuerdo con lo que se establece en la Disposición adicional primera la exención de autorización que opera la presente modificación no impide que cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias para dictar normas adicionales de protección, pueda establecer los mecanismos de intervención ambiental que estime convenientes, incluida la autorización administrativa.

Finalmente, en la Disposición adicional segunda se establece que las Comunidades Autónomas podrán eximir de la autorización administrativa prevista en el artículo 13.1 de la Ley de Residuos a otras actividades de valorización de residuos no peligrosos (en concreto, a la valorización energética de harinas de origen animal en instalaciones de incineración distintas de las enumeradas en el artículo 1.1 y a la valorización de las grasas extraídas en el proceso de transformación de estas harinas) siempre y cuando dicten normas generales sobre cada tipo de actividad en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en que la actividad puede quedar dispensada de la autorización, tal como exige el artículo 11.1.b) de la Directiva 75/442/CEE, anteriormente mencionado. De esta forma, se concede a las Comunidades Autónomas la misma potestad prevista en el artículo 14 de la Ley de Residuos para el otro supuesto de exención de autorización administrativa establecido en la normativa comunitaria, concretamente en el artículo 11.1.a) de la citada Directiva: la valorización y eliminación de los propios residuos en los centros de producción. Consecuentemente, también en este caso se exigen los requisitos de registro autonómico y notificación al Ministerio de Medio Ambiente a efectos de informar a la Comisión Europea, según el cauce establecido en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La modificación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, junto con los motivos de extraordinaria y urgente necesidad que al respecto exige el artículo 86 de la Constitución española, justifican la adopción de las anteriores medidas mediante el presente Real Decreto-Ley, en cuyo procedimiento de elaboración han sido consultadas las Comunidades Autónomas.

En su virtud, en uso de la autorización concedida en el artículo 86 de la Constitución, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión ordinaria

DISPONGO:

Artículo 1. Modificación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Se introduce una nueva Disposición adicional octava en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional octava. Valorización energética de harinas transformadas de origen animal.

1. La valorización energética de las harinas transformadas de despojos y cadáveres de animales señaladas en el apartado 2, mediante su utilización como combustible en hornos de fábricas de cemento o de productos cerámicos o en centrales térmicas, quedará exenta de la autorización administrativa establecida en el Artículo 13.1 de la presente Ley, siempre que tales operaciones, en las que no se podrá valorizar una cantidad de residuos superior a la indicada en el apartado 3, se lleven a cabo de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 y respetando las prescripciones sobre niveles de emisión de contaminantes establecidas en materia de protección del ambiente atmosférico.

En todo caso, los titulares de las instalaciones en las que se lleven a cabo las actividades reguladas en el párrafo anterior efectuarán una comunicación al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que estén ubicadas, a efectos de su registro.

2. Lo establecido en el apartado anterior se aplicará exclusivamente a la valorización energética de las siguientes harinas de origen animal:

- Harinas de origen animal, de materiales especificados de riesgo, transformadas de conformidad con lo establecido en el Anexo I del Real Decreto 1911/2000, de 24 de noviembre, por el que se regula la destrucción de los materiales especificados de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles.
- Harinas de despojos y cadáveres de animales que no tengan la consideración de materiales especificados de riesgo de acuerdo con el Real Decreto 1911/2000, transformadas de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 2224/1993, de 17 de diciembre, sobre normas sanitarias de eliminación de animales muertos y desperdicios de origen animal y protección frente a agentes patógenos en piensos de origen animal.

3. Las cantidades máximas de harinas de origen animal que se podrán valorizar de conformidad con lo establecido en esta Disposición serán las siguientes:

- Si la valorización energética se realiza en hornos de fábricas de cemento o de productos cerámicos, la cantidad de harinas de origen animal a valorizar no superará el diez por ciento de la capacidad de producción individual de cada planta.
- Si la valorización energética se realiza en centrales térmicas, la energía procedente de la valorización de harinas de origen animal no superará el diez por ciento de la energía total generada en cada central, cuando se utilicen residuos como combustible, o el cinco por ciento cuando se utilicen combustibles fósiles.

4. Las operaciones de valorización energética reguladas en esta Disposición se tendrán que llevar a cabo necesariamente sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1 de la presente Ley.

Asimismo, la valorización energética de estas harinas en fábricas de cemento o de productos cerámicos se hará de modo que no se afecte a la calidad del cemento o de los productos cerámicos y respetando, en todo caso, las Instrucciones, Reglamentaciones y normas técnicas que les sean de aplicación».

Artículo 2. Instalaciones existentes.

La realización de actividades de valorización energética de harinas de origen animal reguladas en el artículo anterior, en una instalación que ya cuenta con la preceptiva licencia de actividad, no supondrá una modificación sustancial de la instalación y, consecuentemente, no precisará una nueva licencia de actividad ni una revisión de la ya existente, siendo suficiente con una mera comunicación del titular de la instalación a la autoridad competente.

Disposición Adicional primera. Normas adicionales de protección.

Este Real Decreto-Ley se dicta sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente.

Disposición adicional segunda. Otras actividades de valorización de residuos de origen animal no peligrosos.

1. Las Comunidades Autónomas podrán eximir de la exigencia de la autorización administrativa prevista en el artículo 13.1 de la Ley de Residuos, a las empresas y establecimientos que realicen alguna de las actividades de valorización de residuos no peligrosos señaladas en el apartado 2, siempre que dicten normas generales sobre cada tipo de actividad, en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar dispensada de la autorización.

En todo caso, para que puedan aplicarse las exenciones reguladas en el párrafo anterior, las actividades tendrán que llevarse a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley de Residuos y deberán quedar obligatoriamente registradas en la forma que, a tal efecto, determinen las Comunidades Autónomas.

2. Lo establecido en el apartado anterior se aplicará exclusivamente a las siguientes actividades de valorización:

- Valorización energética de las harinas de origen animal incluidas en el ámbito de aplicación de este Real Decreto-Ley en instalaciones de incineración distintas de las enumeradas en el apartado 1 del artículo 1.
- Valorización de las grasas extraídas en el proceso de transformación de las harinas de origen animal incluidas en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto-Ley

3. Las Comunidades Autónomas que apliquen alguna de las exenciones reguladas en esta Disposición adicional lo comunicarán al Ministerio de Medio Ambiente, a efectos de informar a la Comisión Europea, a través del cauce correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Disposición final primera. Habilitación competencial.

Los preceptos de este Real Decreto-Ley tienen la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución.

Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario.

El Gobierno dictará las disposiciones reglamentarias que sean precisas para el desarrollo y aplicación de este Real Decreto-Ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Este Real Decreto-Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.